20082013000024 2

College financieel toezicht
Curaçao en Sint Maarten

Aan
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
5 augustus 2013
Ons kenmerk
Cft 201300360
Pagina
1/2

Uw kenmerk

Bijlagen
-

Onderwerp
Aanbieding halfjaarrapportage College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Geachte heer Plasterk,

Hierbij biedt het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) u de halfjaarrapportage aan over de periode januari 2013 tot eind juni 2013. Het afgelopen half jaar is de informatievoorziening, met name in het geval van Curaçao, duidelijk verder verbeterd. Daarnaast zijn er op Curaçao omvangrijke maatregelen doorgevoerd om de begroting meerjarig in evenwicht te brengen.
Tegelijkertijd hebben deze positieve ontwikkelingen zich niet doorvertaald naar tijdige opstelling van begrotingsstukken en tijdige verantwoording over de overheidsfinanciën. Zo is de begroting 2013 van Curaçao pas eind februari vastgesteld en geldt voor Sint Maarten zelfs dat tot op de dag van vandaag er geen vastgestelde begroting is voor het lopende jaar.
In de eerste helft van 2013 hebben op zowel Curaçao als Sint Maarten de nodige politieke ontwikkelingen plaatsgevonden die hun weerslag hadden op het begrotingsproces en het toezicht zoals uitgeoefend door het Cft.

Het afgelopen halfjaar heeft voor Curaçao in het teken gestaan van het implementeren van een aanzienlijk pakket aan maatregelen om de omvangrijke meerjarige problematiek waarmee het land wordt geconfronteerd op te lossen. In het eerste half jaar is de benodigde wetgeving ten aanzien van de maatregelen geïmplementeerd, is de concrete uitvoering ervan opgestart en is een systeem van monitoring van de effecten in gebruik genomen. Het ministerie van Financiën heeft de regie hiervan voortvarend opgepakt. In de tweede helft van 2013 zal duidelijk moeten worden of de maatregelen het gewenste effect hebben of dat aanvullende maatregelen nodig zijn.
Implementatie van de maatregelen uit de begroting betekent dat aan vier van de zes onderdelen van de aanwijzing wordt voldaan.

Twee onderdelen, te weten het compenseren van tekorten uit voorgaande jaren en de vacaturestop, zijn nog steeds van kracht.

Voor Sint Maarten werd het afgelopen halfjaar gekenmerkt door grote vertragingen in het begrotingsproces. Een zeer belangrijk onderdeel van de begroting was een pakket aan inkomstenverhogende maatregelen van circa ANG 30 miljoen (2% BNP). Doordat het proces van behandeling door de Staten lang duurde, mede doordat het kabinet de meerderheidssteun van de Staten verloor, werd duidelijk dat de in de begroting opgenomen inkomstenverhogende maatregelen niet meer gerealiseerd konden worden in 2013. De Gouverneur heeft de begroting dan ook teruggestuurd naar het nieuwe kabinet voor een toets aan de normen van de Rijkswet. De nieuwe regering moet de komende periode alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat er een vastgestelde begroting 2013 komt, die voldoet aan de normen van de Rijkswet. Zolang er geen sprake is van een vastgestelde begroting 2013, worden de uitgaven in bedwang gehouden middels de 1/12-regeling.

In het afgelopen half jaar zijn de zorgen van het Cft inzake het tijdig opleveren van begrotingsstukken en tijdige verantwoording over de overheidsfinanciën niet weggenomen. Sinds 10 oktober 2010 is er in beide landen nog geen sprake van vastgestelde jaarrekeningen. Daarnaast worden door de regeringen begrotingswijzigingen opgesteld en verzonden naar de Staten, waar ze vervolgens niet behandeld, goedgekeurd en/of vastgesteld worden. Hierdoor ontbreekt de wettelijke basis voor het doen van de in de begrotingswijzigingen voorgestelde uitgaven. Het Cft heeft in het afgelopen half jaar opnieuw - in samenwerking met de landen - een PEFA-inventarisatie gemaakt, die een foto oplevert van de staat van het financieel beheer. Deze inventarisatie laat zien dat hier nog veel ruimte is voor verbetering.

Het Cft verzoekt u om de halfjaarrapportage door te geleiden naar de Rijksministerraad, de besturen, de beide Kamers der Staten-Generaal en beide Staten.

Mocht u behoefte hebben aan een toelichting op dit schrijven dan is het Cft gaarne bereid die te geven.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De voorzitter van het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

prof.dr. A.F.P. Bakker

Halfjaarrapportage College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, januari 2013 - juni 2013

Inleiding
Artikel 4, lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten bepaalt dat het Cft eens per half jaar door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) schriftelijk verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de Rijksministerraad (RMR), de besturen van de landen, de beide Kamers der Staten-Generaal en de beide Staten. In januari 2013 heeft het Cft zijn vorige voortgangsrapportage aangeboden over de periode juli 2012 tot en met december 2012. De voorliggende rapportage gaat in op de periode van januari 2013 tot en met juni 2013.

Na een algemeen deel is deze halfjaarrapportage ingedeeld per land. Voor Curaçao en Sint Maarten wordt stilgestaan bij de huidige stand van zaken omtrent de begroting 2013, de uitvoering van die begroting en de verantwoording over 2012, uitgebreid met aan het toezicht gerelateerde onderwerpen. Daarna komen enkele inhoudelijke thema's aan bod die het afgelopen halfjaar aan de orde zijn geweest en van invloed zijn op het begrotingsproces.

Algemeen
Het afgelopen halfjaar heeft voor Curaçao in het teken gestaan van het implementeren van een aanzienlijk pakket aan maatregelen. Het totale pakket, dat oploopt van circa ANG 350 miljoen (ruim 6% BNP) in 2013 tot circa ANG 500 miljoen (ruim 9% BNP) in 2016, is noodzakelijk om de overheidsfinanciën structureel gezond te maken. Op 10 april heeft het Cft een positief advies gegeven op de begroting 2013 van Curaçao, waarin dit pakket aan maatregelen was opgenomen. Implementatie van deze maatregelen uit de begroting betekent dat aan vier van de zes onderdelen van de aanwijzing wordt voldaan. Twee onderdelen, te weten het compenseren van tekorten uit voorgaande jaren en de vacaturestop, zijn nog steeds van kracht.

In het eerste halfjaar is de benodigde wetgeving ten aanzien van de maatregelen geïmplementeerd, is de concrete uitvoering ervan opgestart en is een systeem van monitoring van de effecten in gebruik genomen. Het ministerie van Financiën heeft de regie hiervan voortvarend opgepakt. De eerste realisatiecijfers van de hervormingen in de sociale zekerheid zijn half juni beschikbaar gekomen. De analyse van deze cijfers is inmiddels opgestart, waarbij de SAOB en het secretariaat van het Cft betrokken zijn. De regering houdt er rekening mee dat de tekorten in de sociale fondsen nog niet helemaal zijn opgelost; nadere analyse van de realisatiecijfers moet uitwijzen of dit inderdaad het geval is en wat de oorzaak hiervan is. Om de begroting nog tijdig te kunnen bijsturen, is hier sprake van een zekere urgentie. In dit verband is van belang dat de uitgaven en ontvangsten van de sociale fondsen ook steeds meer worden gezien als relevant voor de gehele begrotingsdiscipline en dus een zorg van de centrale overheid. De komende periode moet blijken of de begroting nog steeds meerjarig sluitend is. Alleen dan kan de regering van Curaçao leningen aangaan om de noodzakelijke investeringen door te voeren die de economie moeten versterken.

Het Cft is onder de indruk van de manier waarop de regering van Curaçao de begroting op orde probeert te brengen, al moet de regie op de uitvoering wel verder worden versterkt. Tegelijkertijd bestaan er zorgen over het gebrek aan naleving van wettelijke termijnen in het begrotingsproces. Sinds 10 oktober 2010 is er nog geen sprake van vastgestelde jaarrekeningen, wat betekent dat er nog geen decharge is verleend aan het kabinet. Daarnaast worden door de regering begrotingswijzigingen opgesteld en verzonden naar de Staten, waar ze vervolgens niet behandeld, goedgekeurd en/of vastgesteld worden. Hierdoor ontbreekt de wettelijke basis voor het doen van de in de begrotingswijzigingen voorgestelde uitgaven. In de bijlage is, zowel voor Curaçao als Sint Maarten, een overzicht opgenomen van de vertragingen sinds 10-10-'10 inzake de (wettelijke) termijnen van begrotingsstukken en jaarrekeningen. Het is van het grootste belang dat Curaçao het begrotingsproces op orde brengt en de wettelijke termijnen naleeft. Dit vergt een gezamenlijke

inspanning van alle actoren in het proces. De PEFA-inventarisatie, die een foto oplevert van de staat van het financieel beheer, laat zien dat hier nog veel ruimte is voor verbetering.

Voor Sint Maarten werd het afgelopen halfjaar gekenmerkt door grote vertragingen in het begrotingsproces. Op 19 februari heeft het Cft een positief advies uitgebracht op de ontwerpbegroting 2013. Het Cft heeft wel een voorbehoud gemaakt bij de meerjarencijfers en de kapitaaldienst, en heeft een tiental aanbevelingen gedaan aan de regering van Sint Maarten die ervoor moesten zorgen dat de begroting tijdens de uitvoering aan de normen van de Rijkswet zou blijven voldoen. Een zeer belangrijk onderdeel van de begroting was een pakket aan inkomstenverhogende maatregelen van circa ANG 30 miljoen (2% BNP). De ontwerpbegroting is op 17 april door de Staten behandeld. Voordat de goedgekeurde begroting naar de Gouverneur was gestuurd, verloor de regering de meerderheidssteun van de Staten. Een aantal weken van politieke onduidelijkheid volgden, waarin het niet helder was of er een nieuwe regering gevormd zou worden of dat er nieuwe verkiezingen zouden worden uitgeroepen. Het demissionaire kabinet heeft de door de Staten goedgekeurde begroting uiteindelijk begin juni naar de Gouverneur verzonden ter vaststelling.

Op 14 juni is een nieuwe regering, het kabinet Wescot-III, beëdigd. De Gouverneur heeft vervolgens de goedgekeurde begroting 2013 teruggestuurd naar de regering voor een toets aan de normen van de Rijkswet, omdat er nog geen aanvang was gemaakt met de invoering van de in de begroting opgenomen inkomstenverhogende maatregelen. Dit betekent dat er in juni 2013 nog geen vastgestelde begroting was. Zolang er geen sprake is van een vastgestelde begroting 2013, worden de uitgaven in bedwang gehouden middels de 1/12-regeling. Dit betekent dat de maandelijkse lasten van Sint Maarten niet hoger mogen liggen dan 1/12 van de inkomstenrealisatie over het gehele jaar 2012 (ANG 419 miljoen).

De nieuwe regering moet de komende periode alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat er een vastgestelde begroting 2013 komt, die voldoet aan de normen van de Rijkswet. Alleen dan kan er sprake zijn van door de regering van Sint Maarten gewenste leningen om investeringen te kunnen doen. Daarnaast moet snel een begin worden gemaakt met het opstellen van de ontwerpbegroting 2014. Het secretariaat van het Cft heeft in de tweede helft van juni kennis gemaakt met de nieuwe minister van Financiën. Afgesproken is dat alles op alles wordt gezet om op korte termijn de begroting en het begrotingsproces weer op orde te krijgen. Het streven van de minister van Financiën is om na het zomerreces een Nota van Wijziging op de begroting 2013 gereed te hebben zodat deze eind augustus kan worden vastgesteld.

1. <u>Curaçao</u>

1.1 Stand van zaken

<u>1.1.1 Verantwoording en tekortcompensatie voorgaande jaren</u>

In het afgelopen jaar heeft zich een aanzienlijke vertraging voorgedaan in het proces rondom de jaarrekeningen. Ondanks dat de jaarrekening 2011 binnen de wettelijke termijn is opgesteld, kent de controle door de interne overheidsaccountant (SOAB) een aanzienlijke vertraging. De wettelijke termijn voor deze controle is zes weken, doch de feitelijke controle moet nog beginnen met een verwachte afronding in september 2013. Een vertraging van minimaal 11 maanden dus. Het bestuur van Curaçao maakt niet alleen gebruik van de SOAB voor het controleren van de jaarrekeningen, maar tevens voor het doen van allerlei audits en onderzoeken. Zoals Transparancy International onlangs heeft geconstateerd in zijn rapport over corruptie en integriteit op Curaçao, roepen vertragingen inzake de jaarrekening de vraag op of het breed inzetten van de SOAB niet ten koste gaat van een van de kerntaken van de SOAB, het tijdig controleren van de jaarrekeningen.
Als gevolg van deze vertraging worden zowel de Algemene Rekenkamer Curaçao (ARC) als de Staten van Curaçao ernstig belemmerd in de uitvoering van hun toezichthoudende taken. Het Cft

heeft in diverse brieven en tijdens diverse ontmoetingen gehamerd op de naleving van de wettelijke termijnen doch zonder zichtbaar resultaat. Het ontbreken van een sanctie lijkt deze praktijk in stand te houden. Het Cft zal in haar adviezen vaker dan voorheen voorwaardelijke bepalingen opnemen ten aanzien van een tijdige verantwoording.

Het Cft heeft bijvoorbeeld het opheffen van één van de twee resterende onderdelen van de aanwijzing gekoppeld aan het beschikbaar komen van rapportages van de SOAB en ARC. Dit onderdeel heeft betrekking op de compensatie van de tekorten uit het verleden en het dispuut dat hierover tussen het Cft en Curaçao is ontstaan. Inmiddels heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport bij de jaarrekening 2010 aangegeven dat de BRK-bestemmingsreserve voor een te hoog bedrag is opgenomen. Dit betekent dat Curaçao in de meerjarenramingen nog additioneel ANG 68 miljoen dient te compenseren, bovenop de ANG 96 miljoen die in de begroting 2013 vooralsnog is opgenomen ter compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren. De termijn om dit begrotingstechnisch te compenseren is door de RMR in het kader van de evaluatie van de Rijkswet beperkt tot 2015. Voor de opbouw en compensatie van de tekorten verwijst het Cft naar de tabel hierover in de vorige halfjaarrapportage. Het Cft verwacht in de volgende halfjaarrapportage te kunnen rapporteren over zowel de controle van de jaarrekening 2011 als 2012.

1.1.2 Begroting 2013

In de vorige halfjaarrapportage is uiteengezet dat aan de begroting 2013 van Curaçao een langdurig traject is voorafgegaan. Eind augustus 2012 ontving het Cft de eerste ontwerpbegroting 2013 van het toenmalige kabinet. Deze voldeed niet aan de normen uit de Rijkswet en de bepalingen uit de aanwijzing, op basis waarvan het Cft tot een negatief advies kwam. In de maanden daarna is er veelvuldig overleg geweest tussen de regering van Curaçao en het Cft, wat leidde tot een aangepaste ontwerpbegroting 2013 die op 17 december 2012 naar de Staten is verzonden. Ten aanzien van deze ontwerpbegroting heeft het Cft middels een ongevraagd advies op grond van artikel 11.3 van de Rijkswet geadviseerd de begroting met voortvarendheid in uitvoering te nemen om te voorkomen dat de noodzakelijke maatregelen verder worden uitgesteld. Daarbij heeft het Cft aangegeven dat de uitvoering van de begroting gepaard gaat met aanzienlijke risico's en dat het bestuur van Curaçao er goed aan doet additionele maatregelen te verkennen die eventueel ingezet kunnen worden om de begroting meerjarig in evenwicht te houden.

Doordat er op 1 januari nog geen sprake was van een vastgestelde begroting, gold voor de eerste weken van 2013 de door het Cft en het bestuur van Curaçao overeengekomen 1/12 regeling. Er is een maandelijks verplichtingen- en lastenplafond vastgesteld ter grootte van 1/12 van de geraamde inkomsten van ANG 1,6 miljard over het gehele jaar, zolang er geen sprake was van een vastgestelde begroting. Curaçao heeft over de eerste twee maanden overzichten aan het Cft verzonden, waaruit bleek dat de uitgaven en verplichtingen onder het plafond lagen.

Op 19 januari hebben de Staten de ontwerpbegroting goedgekeurd en op 26 februari heeft het Cft de vastgestelde begroting 2013 ontvangen. Doordat Curaçao vanaf dat moment een vastgestelde begroting had, is de 1/12 regeling niet langer van toepassing.
Op 8 maart heeft het Cft nader geadviseerd op de vastgestelde begroting. Het Cft heeft een viertal aanbevelingen gedaan met het verzoek aan Curaçao om hierop conform artikel 12.4 van de Rijkswet binnen twee weken te reageren. Deze aanbevelingen waren (1) de in de begroting geformuleerde maatregelen dienden te zijn geïmplementeerd voor het einde van het eerste kwartaal, (2) de regering diende een aanvullend pakket van maatregelen voor te bereiden, (3) de eerste effecten van de maatregelen moesten zichtbaar worden en (4) de tekorten uit voorgaande jaren moesten bij eerste begrotingswijziging gecompenseerd worden.

Op 27 maart heeft het Cft een reactie ontvangen waarin is uiteengezet op welke wijze Curaçao invulling geeft aan de vier aanbevelingen. De voorgenomen maatregelen waren op dat moment grotendeels geïmplementeerd en aanvullende maatregelen waren in voorbereiding. De eerste

effecten waren weliswaar nog niet te kwantificeren maar zouden naar verwachting op korte termijn zichtbaar worden. Ten aanzien van de tekorten uit voorgaande jaren heeft Curaçao voorgesteld de rapporten van de SOAB en de Algemene Rekenkamer bij de jaarrekeningen 2010 van het eilandgebied en het Land Curaçao af te wachten alvorens de definitieve hoogte van de relevante bestemmingsreserve te bepalen. Op 10 april heeft het Cft gereageerd op de invulling die Curaçao geeft aan de aanbevelingen. Aan de vier aanbevelingen was op dat moment weliswaar niet volledig voldaan, maar wel in voldoende mate tegemoet gekomen, c.q. bestond voldoende perspectief voor spoedige implementatie, om tot een positief advies te komen. Daarnaast heeft het Cft ingestemd met het voorstel inzake het compenseren van tekorten uit voorgaande jaren.

1.1.3 Begrotingsuitvoering en monitoring maatregelen

De grootste hervormingen die zijn opgenomen in de begroting en in het afgelopen half jaar zijn geïmplementeerd, zijn de invoering van de basisverzekering in de gezondheidszorg en de maatregelen met betrekking tot de oudedagsvoorziening. Voor deze maatregelen geldt dat veel mensen dit rechtstreeks in hun portemonnee voelen en er is dan ook de nodige weerstand tegen deze maatregelen vanuit de samenleving. Dit heeft er mede toe geleid dat de basisverzekering is aangenomen in de Staten, maar niet nadat de verantwoordelijke minister heeft toegezegd op korte termijn te komen met reparatiewetgeving om enkele ongewenste effecten terug te draaien. Deze reparatiewetgeving is momenteel in ontwikkeling; duidelijk is in ieder geval dat dit een budgettair neutrale exercitie zal moeten zijn. De basisverzekering is conform de begroting op 1 februari ingegaan. De AOV-maatregelen (oudedagsvoorziening), die onder meer voorzag in een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 60 naar 65 jaar, zijn per 1 maart ingevoerd.

Naast deze twee hervormingen bevat de begroting nog enkele ingrijpende maatregelen. Begin april moesten de Staten nog instemmen met de voorgenomen belastingmaatregelen (differentiatie van het OB-tarief en verhoging van de grondbelasting). Dit was mede de reden dat het Cft in zijn advisering terughoudend is geweest en erop heeft gehamerd dat de begroting zo snel mogelijk in uitvoering moet worden genomen om te voorkomen dat er tekorten zullen optreden. In de weken volgend op 10 april is daaraan tegemoetgekomen en zijn ook de belastingmaatregelen doorgevoerd, al is de differentiatie van het OB-tarief enigszins anders vormgegeven en is het later ingevoerd dan voorzien in de begroting. De dekking voor het besparingsverlies van deze wijziging en vertraging is aangeleverd in de eerste begrotingswijziging. Hiermee zijn alle maatregelen zoals opgenomen in de begroting in uitvoering genomen.

Het doorvoeren van alle voorgenomen maatregelen betekent niet dat Curaçao er is en dat de overheidsfinanciën op orde zijn. Om dat te bewerkstelligen zullen de maatregelen daadwerkelijk het effect moeten hebben waarmee rekening is gehouden in de begroting. Het Cft heeft de afgelopen maanden dan ook veel nadruk gelegd op de monitoring van de maatregelen. Er is door het ministerie van Financiën een uitgebreid systeem van monitoring opgezet. Wekelijks wordt in de Raad van Ministers een overzicht besproken waarin de voortgang van alle maatregelen is opgenomen. Dit is ook een vast agendapunt tijdens het tweewekelijkse ambtelijk overleg van het ministerie van Financiën met het secretariaat van het Cft. Met de Ontvanger en de SVB zijn afspraken gemaakt over de monitoring van de effecten van de maatregelen in de zorg en de oudedagsvoorziening. Dit neemt niet weg dat de monitoring van de maatregelen een moeizaam proces is. Met name voor de maatregelen in de zorg en de oudedagsvoorziening geldt dat op basis van de beschikbare uitvoeringsinformatie lastig is te beoordelen of de effecten van deze maatregelen aansluiten bij de besparingen zoals opgenomen in de begroting. Daar komt bij dat deze informatie van verschillende partijen (bijv. Ontvanger en SVB) afkomstig is waarbij de afstemming niet altijd optimaal is.

De realisatiecijfers over de eerste vier maanden van 2013 van de SVB en de Ontvanger heeft het ministerie van Financiën half juni ontvangen. Uit deze cijfers komt op het eerste gezicht geen

rooskleurig beeld naar voren. Niet alleen de SVB voorziet tekorten, de premie-opbrengsten laten ook niet de geprojecteerde toename zien.
Het ministerie van Financiën is deze cijfers, in samenwerking met de SOAB, aan het analyseren. Conform de afspraak die het College tijdens het bezoek aan Curaçao op 4 en 5 juni heeft gemaakt met de minister van Financiën, wordt het secretariaat van het Cft ook bij de analyse betrokken.
In de komende weken moet duidelijk worden of de gewenste besparingen worden gerealiseerd. Zo niet, dan dient de regering van Curaçao in de tweede begrotingswijziging, die op 15 augustus naar de Staten verzonden moet worden, de besparingsverliezen op een adequate manier op te lossen.

Eerste uitvoeringsrapportage en financiële maandrapportages
In de vorige halfjaarrapportage is aangegeven dat in de laatste maanden van 2012 een duidelijke verbetering waarneembaar was in de informatievoorziening door Curaçao. In het afgelopen half jaar heeft deze verbetering zich doorgezet. Het ministerie van Financiën stelt maandelijks een financiële maandrapportage op waarin onder meer informatie wordt verstrekt over de uitputting van de lasten, de batenrealisaties, de eindejaarsprognoses en de liquide middelen. Deze rapportagevorm zorgt ervoor dat het Cft, maar ook de Staten, maandelijks op de hoogte worden gehouden van de uitvoering van de begroting. Op die manier kan tijdig worden gesignaleerd wanneer er problemen dreigen zodat bijgestuurd kan worden.
Tussen het Cft en het ministerie van Financiën is overeengekomen dat de financiële maandrapportage over de laatste maand van ieder kwartaal wordt uitgebreid met de voortgang van de maatregelen en de verbeteringen in het financieel beheer, zodat de betreffende rapportage dienst doet als uitvoeringsrapportage (UR) zoals opgenomen in de Rijkswet.

Uit de eerste UR van 2013 blijkt dat de realisatiecijfers over het eerste kwartaal redelijk in de pas lopen met de begroting. Over de eerste drie maanden is er sprake van een positief saldo op de gewone dienst van ANG 115,5 miljoen. Dit wordt voornamelijk verklaard doordat gewoontegetrouw aan het begin van het jaar de uitgaven lager zijn dan de inkomsten (de prognose voor het eerste kwartaal was een overschot van ANG 88 miljoen), maar ook het voorafgaand toezicht door de minister van Financiën draagt hieraan bij. Wel heeft het Cft hierbij aangetekend dat in dit uitvoeringsbeeld over het eerste kwartaal niet de aangegane verplichtingen zijn meegenomen. Met name voor goederen en diensten (ANG 14,2 miljoen) en subsidies en overdrachten (ANG 10,1 miljoen) geldt dat er substantiële verplichtingen zijn aangegaan en dat het uitvoeringsbeeld hierdoor minder rooskleurig wordt.

Ondanks dat de eerste UR een redelijk positief beeld schetst, heeft het Cft aangegeven zich zorgen te maken over de begrotingsuitvoering. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de ontwikkelingen in de sociale fondsen. Uit de UR komt naar voren dat de eerste signalen erop wijzen dat de ingevoerde maatregelen onvoldoende effect sorteren om dreigende tekorten in de sociale fondsen het hoofd te kunnen bieden. Aangezien de SVB geen reserves heeft om deze tekorten te dekken, zal de overheid deze moeten aanvullen. In het budgettaire beeld over het gehele jaar 2013 is in de UR echter geen rekening gehouden met deze ontwikkeling.
Het Cft heeft dan ook verzocht de prognose over het gehele jaar (inclusief het dekken van tekorten bij de SVB) te actualiseren naar aanleiding van de eerste uitvoeringsrealisaties en voor het tekort dat daardoor naar alle waarschijnlijkheid zal ontstaan op de gewone dienst dekking aan te leveren middels een suppletoire begroting. Daarbij heeft het Cft geadviseerd om reeds de al geïnventariseerde aanvullende maatregelen uit te werken en daar bovenop met een extra pakket aan maatregelen te komen.
Geconcludeerd kan worden dat de gepresenteerde realisatiecijfers over de eerste drie maanden geen verontrustend beeld laten zien, maar het Cft signaleert substantiële risico's voor de rest van het jaar, met name op het terrein van de sociale zekerheid. Het Cft volgt dan ook, in gezamenlijkheid met het ministerie van Financiën, scherp in hoeverre de uitgaven en inkomsten in de sociale fondsen zich verhouden met de begroting. Gelet op de eerste tegenvallende signalen heeft het Curaçao geadviseerd over te gaan tot het verder uitwerken van de geïnventariseerde

aanvullende maatregelen ('plan B') en daar bovenop aanvullende maatregelen te inventariseren en uit te werken om te voorkomen dat ook in 2013 een tekort op de gewone dienst ontstaat.

De financiële maandrapportages over april en mei bevestigen het beeld zoals geschetst in de eerste UR. Over de eerste vijf maanden ziet het resultaat op de gewone dienst er redelijk uit. Ook hierbij geldt echter dat geen rekening is gehouden met eventuele tekorten in de sociale fondsen en het feit dat de overheid deze aan het einde van het jaar moet bijplussen op het moment dat de SVB geen reserves heeft om de tekorten te dekken.

Eerste begrotingswijziging
Op 4 april heeft het Cft een concept eerste begrotingswijziging (BW) ontvangen. In deze BW zijn enkele wijzigingen verwerkt, zowel op de gewone als op de kapitaaldienst, die in totaliteit budgettair neutraal zijn. Het betreft naast enkele kleine wijzigingen dekking van ANG 5,4 miljoen besparingsverlies als gevolg van het later en aangepast invoeren van de differentiatie van de omzetbelasting. Deze dekking wordt gevonden door de zegelbelasting te verhogen en middels het aanspreken van de reserve nominaal en onvoorzien op de begroting van het ministerie van Financiën.
Het Cft heeft aangegeven dat de concept eerste BW niet volledig is:
- de onderbouwing van het besparingsverlies en van de dekking daarvoor is onvoldoende;
- er is geen laatste stand van zaken van de reparatiewetgeving opgenomen;
- informatie over de budgettaire gevolgen van beslissingen over de bouw van het nieuwe ziekenhuis ontbreekt. Daarnaast dienen de budgettaire consequenties te worden verwerkt indien besluitvorming over het nieuwe ziekenhuis voor het uitbrengen van de 1e BW plaatsvindt;
- de budgettaire effecten van de verhoogde tarieven van Aqualectra, alsmede de wijze waarop deze opwaartse lasten worden gedekt, ontbreken;
- de toelichtingen bij de mutaties op zowel de gewone als de kapitaaldienst zijn veelal beperkt.

Daarnaast heeft het Cft in zijn reactie aangegeven dat het Cft het oneens is met het voornemen van Curaçao om in strijd met de vacaturestop uit de aanwijzing niet-kritische functies in te vullen.

Op 15 mei is de eerste BW naar de Staten gestuurd en heeft het Cft een afschrift ontvangen. In de BW is het commentaar van het Cft opgenomen en is puntsgewijs langsgegaan op welke wijze is omgegaan met de kritiekpunten van het Cft. Er is aanvullende kwalitatieve informatie gegeven over het nieuwe ziekenhuis, de reparatiewetgeving basisverzekering en de verhoogde nutstarieven. Ten aanzien van het vervullen van de niet-kritische functies heeft de regering aangegeven dat dit een financieel voordeel voor de begroting opleverde. Voorts zijn de toelichtingen uitgebreid en is meer informatie gegeven over de financiële gevolgen van de wijziging van het wetsvoorstel omzetbelasting.

Naar verwachting zal vaststelling van de eerste BW door de Staten plaatsvinden in augustus. Nadat het Cft de vastgestelde begrotingswijziging heeft ontvangen, zal het conform artikel 12 van de Rijkswet hierop reageren.

Aanvullende maatregelen en tweede begrotingswijziging
Al met al kan geconcludeerd worden dat de afgelopen zes maanden hebben laten zien dat de begroting voortvarend in uitvoering is genomen, dat dit echter er niet toe leidt dat in alle gevallen de doorgevoerde maatregelen het gewenste effect. Omdat de monitoring van de maatregelen een moeizaam proces is en in de ogen van het Cft het risico te groot is dat er alsnog tekorten over 2013 zullen ontstaan, heeft het Cft meerdere malen aangedrongen op het uitwerken van aanvullende maatregelen. Zo nodig kunnen deze dan worden genomen in de tweede helft van het jaar en worden verwerkt in de tweede begrotingswijziging.

Tijdens het bezoek van het College aan Curaçao op 4 en 5 juni en in een ongevraagd advies dat het Cft op 4 juli aan de minister van Financiën heeft verzonden, heeft het College zijn zorgen geuit over

de voortgang van de maatregelen en enkele overige zaken die van invloed (kunnen) zijn op de begroting zoals de hoogte van de compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren, de verwerking van het gratis onderwijs (volgens het ministerie van Financiën is er geen sprake van gratis onderwijs en is het daarom ook niet opgenomen in de begroting, maar dit strookt niet met het beleid dat momenteel wordt gevoerd en hetgeen het kabinet hierover tot dusver naar buiten heeft gebracht), de reparatiewetgeving ten aanzien van de basisverzekering, de herkapitalisatie van noodlijdende overheidsentiteiten, waaronder Aqualectra, en de plannen rondom het nieuwe ziekenhuis.
Het Cft heeft aangedrongen op het snel in kaart brengen van deze (mogelijke) budgettaire effecten en om een update van het budgettaire beeld te delen met het Cft, zodat nog tijdig bijgestuurd kan worden. Eventuele tekorten zullen adequaat geadresseerd moeten worden in de tweede suppletoire begroting, die op 15 augustus aan de Staten aangeboden dient te worden.

1.1.4 Collectieve sector, rentelastnorm en voorgenomen leningen

Sinds de nieuwe staatkundige structuur heeft Curaçao niet geleend. Dit geldt ook voor de eerste helft van 2013. De rentelasten liggen op dit moment op circa 48% van de rentelastnorm, wat aangeeft dat er nog veel ruimte is onder deze norm. Curaçao heeft in de begroting 2013 wel aangegeven intenties te hebben om in 2013 en verdere jaren te gaan lenen. Het totaal aan opgegeven voorgenomen leningen past vooralsnog (meerjarig) binnen de rentelastnorm.

In de begroting 2013 heeft Curaçao voorgenomen leningen opgenomen. Deze hebben met name betrekking op investeringen ten behoeve van een nieuw ziekenhuis, onderhoud van scholen en verbeteringen van het wegennet. Aangezien er sinds april sprake is van een vastgestelde begroting die is goedgekeurd door het Cft, volgt op basis van de Rijkswet hieruit dat Curaçao deze voorgenomen leningen mag aangaan. Daarbij geldt dat op het moment dat een concreet verzoek tot het aangaan van leningen wordt gedaan – en daarvan is tot dusverre geen sprake geweest – het Cft moet vaststellen of nog steeds sprake is van een sluitende begroting en of de voorgenomen lening daadwerkelijk wordt aangegaan voor investeringen. Zo is bij de voorgenomen leningen voor het onderhoud van scholen onduidelijk of deze wel voldoen aan de bepalingen van een investering. Het Cft heeft om nadere informatie omtrent deze investeringen gevraagd; tot dusver is deze informatie nog niet verstrekt door Curaçao.
Ten aanzien van investeringen ten behoeve van het nieuwe ziekenhuis geldt dat uit de aanwijzing volgt dat hiervoor alleen geleend mag worden als er sprake is van een business case voor het ziekenhuis waaruit een sluitende exploitatie blijkt. Aangezien de Staten in een motie hebben opgeroepen om het nieuwe ziekenhuis niet langer te laten verrijzen op het Amstelterrein maar op de plek van het huidige ziekenhuis, lijkt er vooralsnog geen sprake van het aangaan van leningen voor de investeringen in een nieuw ziekenhuis.

Momenteel vinden er gesprekken plaats tussen het Cft, het ministerie van Financiën en het Bureau voor de Statistiek van Curaçao ten behoeve van de actualisering van de samenstelling, de rentelastnorm en de rentelasten van de collectieve sector. Conform de Rijkswet dient dit om de twee jaar te geschieden. Voor het eerst sinds de nieuwe staatkundige structuur is dit gedaan in 2011 en dit dient nu in 2013 weer gedaan te worden. Het is de bedoeling van het ministerie van Financiën de actualisering te laten verrichten door de SOAB en het Bureau voor de Statistiek, in samenwerking met die van Nederland, op het door de SOAB opgeleverde conceptrapport advies te laten uitbrengen. In de RMR van 15 februari is nogmaals kenbaar gemaakt dat het van groot belang is dat de collectieve sector zo spoedig mogelijk wordt vastgesteld. Door de RMR is besloten dat CBS Nederland in overleg met de bureaus voor statistiek van Curaçao en Sint Maarten met een advies komt over de samenstelling van de collectieve sector. Echter is tot dusver door geen van de partijen iets gedaan om invulling aan dit besluit te geven. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage was het nog niet bekend wanneer de werkzaamheden opgestart zullen worden.

1.1.5 Financieel beheer en corporate governance

De inventarisatie van het financieel beheer die in 2012 van start ging, is in februari 2013 afgerond. De bevindingen zijn verwerkt in een tweede rapport van bevindingen en hebben betrekking op de begroting 2012, de uitvoering 2011 en de jaarrekening 2010. Van de 28 indicatoren is bij de meeste indicatoren geen verandering zichtbaar ten opzichte van de nulmeting uit 2010. Bij vier indicatoren is een verslechtering van de scores op te merken en bij slechts twee indicatoren een verbetering. De resultaten in dit rapport geven blijk van een situatie waarbij het financieel beheer op Curaçao praktisch geen verbetering heeft geboekt ten opzichte van de nulmeting. Teneinde de noodzaak van versterkte aandacht voor verbetering van het financiële beheer te onderstrepen heeft het College tijdens zijn bezoek aan Curaçao in juni een uitgebreide presentatie gegeven voor de Staten. De Staten is geadviseerd de regering geregeld op de voortgang te bevragen.

Binnenkort zal het Cft in samenwerking met Curaçao starten met de inventarisatie van het financieel beheer die moet leiden tot het derde rapport van bevindingen. Dit rapport zal betrekking hebben op de begrotingscyclus 2012, met andere woorden de jaarrekening 2011, de uitvoering in 2012 en de begroting 2013. In dit rapport zal weer op basis van het PEFA-framework een inventarisatie worden gehouden. Hierbij wordt beoogd om te meten of er verbeteringen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de nulmeting en de beoogde score uit het verbeterplan financieel beheer 2011-2015. Hieruit moet blijken of Curaçao op schema ligt voor wat betreft het beoogde eindresultaat in 2015. Curaçao kan mede op basis hiervan waar nodig tijdig maatregelen treffen om alsnog de beoogde scores voor 2015 te kunnen behalen. Naar verwachting zal het derde rapport van bevindingen medio oktober gepubliceerd kunnen worden.

Het Cft houdt binnen de verbetering van het financieel beheer specifiek toezicht op de opstelling van wet- en regelgeving (waaronder de Code Corporate Governance), de implementatie daarvan en de werking van de wet- en regelgeving in de praktijk. De uitvoering van de Code is geen taak van het Cft en wordt uitgevoerd door de hiervoor ingestelde Stichting Bureau Toezicht en Normering Overheidsentiteiten (SBTNO). De SBTNO richt zich vanwege de beperkte capaciteit primair op de procedure rondom de benoeming en het ontslag van bestuurders (waaronder commissarissen). De andere twee pijlers van de code, dividendbeleid en vervreemding van activa, blijven daardoor nog onderbelicht. Een ander deelgebied dat onder het bereik van de code valt is het tijdig opstellen, controleren, goedkeuren en vaststellen van jaarrekeningen van overheidsentiteiten. Er is een enorme achterstand ten aanzien van deze jaarrekeningen. Deze achterstand is onacceptabel gegeven de risico's die schuil gaan in deze overheidsentiteiten. Het Cft zal dit de komende periode onder de aandacht brengen van het bestuur van Curaçao en in de volgende halfjaarrapportage een stand van zaken geven van zowel de achterstand als de gesignaleerde risico's.

1.2 Overige inhoudelijke thema's

1.2.1 Overheidsentiteiten

Zoals ook in de vorige halfjaarrapportage is gedaan, besteedt het Cft wederom aandacht aan de situatie rondom de overheidsentiteiten. Slechts een klein deel van alle jaarrekeningen 2011 is ontvangen. Vanaf medio 2013 behoren de jaarrekeningen 2012 van de overheidsentiteiten aangeleverd te worden. Het Cft heeft daarom het ministerie van Financiën middels een brief verzocht de overheidsentiteiten actief te benaderen en er zorg voor te dragen dat alle jaarrekeningen op tijd en volledig worden aangeleverd. Het Cft hecht hier veel waarde aan, omdat een significant deel van de publieke middelen uitgegegeven worden door op afstand geplaatste zelfstandige rechtspersonen, waar op dit moment te weinig inzicht in is. Daarmee vormen de overheidsentiteiten een potentieel risico voor de begroting. Zo heeft bijvoorbeeld een noodzakelijke herkapitalisatie van Aqualectra invloed op de begroting, aangezien dit verwerkt zal moeten worden op de kapitaaldienst.

Het Cft heeft getracht een overzicht te maken van de ontwikkeling van de gecumuleerde vermogensposities van de overheidsvennootschappen. Helaas ontbreekt te veel informatie door de

afwezigheid van meerdere jaarrekeningen om hier nu een echte conclusie uit te trekken, maar op basis van de ontvangen gegevens lijkt een daling van de gecumuleerde vermogensposities van de overheidsvennootschappen in 2011 plaats te vinden. Dit kan grote gevolgen hebben voor de begroting van het land Curaçao. In de tussentijdse rapportages van het ministerie van Financiën wordt gesproken van 'een zorgelijke ontwikkeling door de sterke afname van de intrinsieke waarde van een aantal overheidsvennootschappen.' Het ministerie van Financiën heeft toegezegd zich de komende periode in te zetten om alle noodzakelijke informatie boven tafel te krijgen.

1.2.2 Vermogenspositie en liquiditeit

Vermogen
Het afgelopen half jaar heeft het Cft de vermogenspositie van Curaçao nauwlettend in de gaten gehouden, gezien de ontstane budgettaire problematiek en de consequenties daarvan op de vermogens- en liquiditeitspositie van Curaçao. Mede als gevolg van de tekorten op de gewone dienst in de jaren 2010, 2011 en 2012, oplopend naar circa ANG 300 miljoen, is de vermogenspositie van het land aanzienlijk verslechterd. Uit de rapportages van de interne overheidsaccountant (SOAB) en de Algemene Rekenkamer (ARC) bij de jaarrekening 2010 blijkt dat bij het opstellen van de jaarrekening onvoldoende rekening is gehouden met wezenlijke risico's en onzekerheden. Als bij de analyse van de vermogenspositie hiermee rekening wordt gehouden dan bedraagt het eigen vermogen ultimo 2010 geen ANG 579 miljoen zoals blijkt uit de jaarrekening maar ANG 215 miljoen. Compensatie van de gerealiseerde tekorten is derhalve op korte termijn noodzakelijk om het vermogen aan te zuiveren. In de begroting 2013 is hiertoe meerjarig ANG 96 miljoen gereserveerd door middel van begrote overschotten op de gewone dienst. Zoals hiervoor reeds opgemerkt dient er aanvullend ANG 68 miljoen te worden gecompenseerd, een en ander afhankelijk van de werkelijke uitkomsten over 2012.

Liquiditeit
Het Cft monitort daarnaast ook nauwlettend de ontwikkeling van de liquiditeitspositie. In de vorige halfjaarrapportage heeft het Cft zijn zorgen geuit over de ontwikkeling van de liquiditeitspositie van Curaçao en het daarmee gepaard gaande risico van oplopende betalingsachterstanden. De liquiditeitspositie was van ANG 400 miljoen eind 2010 geslonken tot ANG 165 miljoen eind oktober 2012. Uit de meest recente cijfers lijkt deze ontwikkeling: de liquiditeitspositie in april 2013 bedroeg ANG 236 miljoen. Wel dient opgemerkt te worden dat de maandcijfers volatiel zijn.

2. Sint Maarten

2.1 Stand van zaken

2.1.1 Verantwoording
Het Cft is nog altijd in afwachting van de rapportages van de interne overheidsaccountant (SOAB) en de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten (ARS) over het verlengde boekjaar 2010/2011. Hoewel de jaarrekening eind oktober 2012 gereed was, is het Sint Maarten niet gelukt om de wettelijke termijnen voor goedkeuring en vaststelling te realiseren. De voornaamste oorzaak hiervoor is het gebrek aan prioriteit en daarmee samenhangende vertraging in de goedkeuring van de jaarrekening door de Raad van Ministers. Uit besprekingen met de nieuwe minister van Financiën heeft het Cft vernomen dat de jaarrekening 2010/2011 nog voor het zomerreces zou worden goedgekeurd. Het voorlopige tekort over dit verlengde boekjaar is ongewijzigd en bedraagt ANG 16,4 miljoen. In de meerjarenramingen is nog geen rekening gehouden met de compensatie van dit tekort, hetgeen voor het Cft reden is geweest om de begroting 2013 op dit punt te voorzien van een voorbehoud. Het Cft zal de noodzaak om dit tekort te compenseren in de begroting 2014 benadrukken. Het Cft verwacht in de volgende halfjaarrapportage te kunnen rapporteren over zowel de controle van de jaarrekening 2011 als 2012.

2.1.2 Begroting 2013

Tijdens het schrijven van deze rapportage is er nog geen sprake van een vastgestelde begroting 2013. Het proces om te komen tot een vastgestelde begroting is erg vertraagd, mede door de ontstane regeringscrisis in mei 2013. Medio juni 2013 is een nieuwe regering aangetreden (kabinet Wescot-III).
Het demissionaire kabinet heeft de door de Staten goedgekeurde begroting begin juni nog wel naar de Gouverneur verzonden. Echter, als gevolg van het nog niet invoeren van in de ontwerpbegroting opgenomen inkomstenverhogende maatregelen dient de begroting voor minstens ANG 30 miljoen neerwaarts te worden bijgesteld om weer in evenwicht te zijn. De Gouverneur heeft daarom de ontwerpbegroting teruggestuurd naar de regering voor een herziene toets aan de Rijkswet. Gezien het late moment in het jaar, heeft de minister van Financiën aangegeven een pragmatische oplossing te willen zoeken voor de ontstane situatie rond de ontwerpbegroting 2013. De minister zal daarom middels een Nota van Wijziging de ontwerpbegroting aanpassen en in evenwicht brengen, om deze vervolgens weer naar de Gouverneur te verzenden voor vaststelling na advisering door de Raad van Advies en goedkeuring door de Staten. De minister hoopt eind augustus 2013 over een vastgestelde begroting 2013 te beschikken.

Ten tijde van het schrijven van de laatste halfjaarrapportage begin 2013 aan de RMR, was er sprake van een op 24 december 2012 afgegeven negatief advies van het Cft op de op 12 december 2012 ontvangen concept-ontwerpbegroting 2013. Het Cft heeft de RMR in december 2012 hierover geïnformeerd. Er is sindsdien overleg van het College met de toenmalige minister van Financiën van Sint Maarten geweest en afgesproken was dat het begrotingstotaal van 2013 maximaal 8% boven de op dat moment bekende batenrealisatie 2012 van ANG 416 miljoen mocht liggen, dat wil zeggen maximaal ANG 449 miljoen. Om de begroting hiermee in evenwicht te brengen is ook afgesproken dat de lastenbegroting met circa 6% (ofwel ANG 25 miljoen) neerwaarts bijgesteld moest worden. Daarnaast is ten slotte afgesproken dat eventuele fondstekorten bij het SZV en de opbouw van de wettelijke reserves van deze fondsen in de begroting worden opgenomen. Het plan was deze lasten te dekken met de introductie van een verhoogd tarief van de overdrachtsbelasting en de accijns op diesel.

De minister heeft na het overleg met het College de ontwerpbegroting gewijzigd. De gewijzigde ontwerpbegroting is uitgekomen op een totaal van ANG 457,9 miljoen. Dit is ANG 41,8 miljoen meer dan de realisatie 2012 en ligt ANG 8,5 miljoen (2%) boven de afgesproken verlaging met 8%. Volgens de begroting zal de uitgavenstijging gedekt worden door inkomstenverhogende maatregelen waarvan de eerste effecten in april 2013 zichtbaar moesten worden indien de uitvoering van de begroting, in het bijzonder de maatregelen, voortvarend ter hand werden genomen. Hoewel de gemaakte afspraken met het College niet geheel zijn nagekomen, heeft het Cft op 19 februari 2013 een positief advies afgegeven op de ontwerpbegroting 2013. Er is daarbij een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de meerjarenbegroting en de kapitaaldienst – waar nadere onderbouwing vereist is - en er is een tiental aanbevelingen gedaan. Ook is in het advies vermeld dat mochten de maatregelen niet worden uitgevoerd en/of niet leiden tot de gewenste opbrengsten, en Sint Maarten vervolgens geen aanvullende maatregelen neemt om de ontstane tekorten te dekken, het Cft de RMR zal informeren en zo nodig zal adviseren tot het geven van een aanwijzing. De ontwerpbegroting 2013 is samen met vijftien moties op 17 april 2013 aangenomen door de Staten. Vooralsnog hebben twee van de vijftien moties duidelijke financiële consequenties. Deze betreffen het Justice Park plan van de toenmalige minister van Justitie (zie voor een omschrijving hiervan paragraaf 2.1.4) en een subsidie van USD 200.000 aan een lokale entiteit. De directe financiële gevolgen voor de begroting van de overige moties lijken beperkt.

Door de regeringscrisis en het voornemen van de nieuwe minister van Financiën om de begroting neerwaarts aan te passen, heeft het Cft in de eerste helft van 2013 de RMR niet geadviseerd om een aanwijzing te geven aan Sint Maarten. Wel heeft het Cft de RMR in een brief van 23 mei geïnformeerd over de stand van zaken van het begrotingsproces op Sint Maarten en het feit dat de

begroting niet meer aan de Rijkswet voldeed. Met de nieuwe minister is afgesproken er op toe te zien dat de begroting onmiddellijk na het reces door de Staten in behandeling genomen kan worden. De begroting 2013 kan dan uiterlijk eind augustus vastgesteld worden. Als dit tijdschema niet wordt gerealiseerd, zal het Cft de RMR adviseren tot het geven van een aanwijzing.

2.1.3 Begrotingsuitvoering

Aangezien er geen vastgestelde begroting 2013 was op 1 januari 2013, heeft conform de Rijkswet de begroting 2012 tot nu toe als basis voor de uitvoering 2013 gediend. Concreet betekent dit dat het lastenplafond ANG 34,6 miljoen per maand bedraagt. Er is uit behoedzaamheid gekozen voor de batenrealisatie 2012 (ANG 416 miljoen) en het lastenplafond per maand bedraagt een twaalfde daarvan. De batenrealisatie 2012 van ANG 416 miljoen ligt ANG 42 miljoen (9%) lager dan het lastentotaal in de ontwerpbegroting 2013 van ANG 458 miljoen. Sint Maarten heeft, volgens de cijfers van het ministerie van Financiën, zich tot nu toe, met uitzondering van de maand maart, gehouden aan het lastenplafond. De lichte overschrijding in de maand maart heeft geen consequenties omdat het totaal van de lastenrealisaties over de eerste vijf maanden nog flink onder het lastenplafond voor die periode ligt. Ook zijn er de eerste vijf maanden van 2013 geen tekorten ontstaan.

Het voorbehoud welke het Cft in zijn adviesbrief op de herziene ontwerpbegroting heeft gemaakt ten aanzien van de meerjarenbegroting betrof met name het opnemen van de effecten van invoering van de National Health Insurance (NHI), de naheffing van het Ambtenaren Pensioenfonds en de compensatie van tekorten uit voorgaande jaren. Aangezien hierover nog geen nieuwe informatie beschikbaar is gekomen, staat het voorbehoud van het Cft nog steeds.

2.1.4 Collectieve sector, rentelastnorm en voorgenomen leningen

Alhoewel er elk jaar wel intenties hiertoe waren, heeft Sint Maarten tot nu toe, sinds de lening van ANG 26 miljoen in 2011, niet meer geleend. De rentelasten liggen op dit moment op circa 43% van de rentelastnorm, wat aangeeft dat er nog veel ruimte is onder de rentelastnorm.

Naar het Cft heeft begrepen was het ministerie van Financiën bezig met het voorbereiden van een begrotingswijziging met betrekking tot de kapitaaldienst 2013. De intentie was om het voorgenomen bedrag aan leningen voor 2013 op te hogen naar ANG 150 miljoen. In de begroting welke door de Staten is aangenomen is niet duidelijk wat de omvang van de voorgenomen leningen precies is. Er is grote inconsistentie in de bedragen die genoemd worden in de tekst en in het cijferboek. In de adviesbrief van het Cft op de herziene ontwerpbegroting wordt uitgegaan van een omvang van ANG 30 miljoen aan voorgenomen leningen. Gezien de wisseling van regering is nog niet duidelijk welke intentie de nieuwe regering heeft. Om te kunnen lenen zal er wel eerst minimaal sprake moeten zijn van een vastgestelde begroting welke voldoet aan de normen van de Rijkswet.

Het Cft heeft van de voormalige minister van Justitie Duncan informatie ontvangen over het Justice Park plan. In het kort behelst dit plan het uitbreiden van een aantal bestaande en realisering van een aantal nieuwe voorzieningen en het samenbrengen op een locatie van een aantal onderdelen van de justitiële keten. Voor de financiering van de investeringskosten (circa USD 100 miljoen) van dit plan had de minister de intentie een overeenkomst aan te gaan met een Amerikaanse entiteit. In essentie komt de beoogde financieringsovereenkomst erop neer dat Sint Maarten het voor dit plan benodigde gebouwencomplex huurt van de Amerikaanse entiteit, voor een vooraf bepaalde duur en tegen een huurprijs per jaar welke overeenkomt met 10% en oplopend tot 15% van de totale investeringskosten. Uit de ontvangen informatie heeft het Cft kunnen opmaken dat er mogelijk sprake is van een verkapte lening, tegen zeer ongunstige voorwaarden. Daarnaast is naar het oordeel van het Cft uit de informatie op te maken dat er niet zodanig gehandeld is dat de voor het land Sint Maarten meest gunstige financieringsvoorwaarden worden verkregen. Tot slot wordt, indien het project onder de gegeven voorwaarden in uitvoering gebracht zou worden, hiermee de

rentelastnorm overschreden. Het Cft heeft zijn bevindingen per brief aan de toenmalige ministers van Justitie en Financiën en aan de Staten van Sint Maarten kenbaar gemaakt, met het advies de beoogde financieringsovereenkomst met de Amerikaanse entiteit op te schorten. Voor zover het Cft tot nu toe heeft kunnen nagaan is de beoogde financiering (nog) niet aangegaan en is het Justice Park plan voorlopig stopgezet.

Momenteel worden de samenstelling, de rentelastnorm en de rentelasten van de collectieve sector geactualiseerd. Conform de Rijkswet dient dit om de twee jaar te geschieden. Voor het eerst sinds de nieuwe staatkundige structuur is dit gedaan in 2011 en dit dient nu in 2013 weer gedaan te worden. Deze werkzaamheden zijn inmiddels door het bureau voor de statistiek van Sint Maarten (STAT), het ministerie van Financiën en de SOAB opgestart. Overeengekomen is dat de SOAB in samenwerking met STAT de actualisering zal verrichten en dat het bureau voor de statistiek van Nederland op het door de SOAB opgeleverde conceptrapport advies zal uitbrengen. Volgens de planning zal de SOAB 1 september 2013 het conceptrapport opleveren.

2.1.5 Financieel beheer en corporate governance

In het derde kwartaal van 2012 is het Cft in samenwerking met Sint Maarten gestart met de tweede inventarisatie van het financieel beheer. De bevindingen zijn verwerkt in een rapport dat eind februari 2013 is gepubliceerd. Uit de inventarisatie blijkt dat Sint Maarten bij negen van de 28 indicatoren een verbetering in de scores ten opzichte van de nulmeting (2010) heeft gerealiseerd en bij één indicator een verslechtering. Bij de resterende indicatoren zijn er geen wijzigingen ten opzichte van de nulmeting. Het financieel beheer is nog lang niet waar het dient te zijn, maar er worden wel stappen in de goede richting genomen.
Momenteel wordt door het Cft in samenwerking met Sint Maarten gewerkt aan het derde rapport van bevindingen. Dit rapport heeft betrekking op de begrotingscyclus van 2012. Hierbij wordt beoogd om te meten of er verbeteringen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de nulmeting en de beoogde score uit het verbeterplan financieel beheer 2011-2015. Hieruit moet blijken of Sint Maarten op schema ligt voor wat betreft hun beoogde eindresultaat in 2015. Het derde rapport van bevindingen zal naar verwachting eind augustus 2013 klaar zijn.

Het Cft houdt binnen de verbetering van het financieel beheer specifiek toezicht op de opstelling van wet- en regelgeving (waaronder de Code Corporate Governance), de implementatie daarvan en de werking van de wet- en regelgeving in de praktijk. De uitvoering van de Code is geen taak van het Cft en wordt uitgevoerd op Sint Maarten door het hiervoor ingestelde orgaan, de Corporate Governance Council (CGC). De CGC heeft het afgelopen halfjaar een aantal knelpunten ten aanzien van de wetgeving en haar budget kunnen opheffen hetgeen het functioneren van de CGC ten goede is gekomen. Ook ten aanzien van de communicatie en informatievoorziening worden kleine stappen voorwaarts gemaakt. Het Cft blijft toezien op de verdere uitwerking van de code waaronder het vaststellen van een profielschets voor commissarissen en het opstellen van dividendbeleid.

2.2 Overige inhoudelijke thema's

2.2.1 Overheidsentiteiten (dividendbeleid)

Het Cft heeft in het recente verleden een beoordeling gemaakt van alle overheidsentiteiten van Sint Maarten. Deze beoordeling is gebaseerd op financiële kengetallen zoals vermogen, algemene reserve, netto omzet en netto resultaat. Uit deze beoordeling is naar voren gekomen dat de grotere overheidsvennootschappen op Sint Maarten, in tegenstelling tot die op Curaçao, er in financiële zin goed voorstaan. Dit is voor het Cft destijds ook reden geweest om te hameren op het opstellen van dividendbeleid opdat deze overheidsentiteiten een bijdrage leveren aan de overheidskas. Hierin zou tevens een belangrijke en significante oplossing kunnen worden gevonden voor de begrotingsproblematiek waar Sint Maarten nu al een aantal jaren mee kampt. Ter illustratie is hieronder een tabel opgenomen met bovengenoemde kengetallen ten aanzien van de vier grootste overheidsentiteiten van Sint Maarten. Meer recente informatie is niet beschikbaar.

Tabel : Financiële kengetallen overheidsentiteiten (in duizenden ANG)	Balanstotaal		Netto omzet		Nettowinst		Vermogenspositie		Algemene Reserve	
Naamloze vennootschap	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Princess Juliana Airport Holding Company N.V.	326.870	315.343	83.028	84.648	4.717	609	130.397	131.006	73.986	74.596
GEBE N.V.	326.398	345.548	181.893	222.049	12.013	9.650	138.833	139.665	136.083	136.915
St. Maarten Harbour Holding Company N.V.	434.561	411.552	50.089	59.911	9.756	735	120.943	121.003	81.827	81.369
Sint Maarten Telecommunication Holding Company	129.553	127.706	90.936	94.228	3.752	4.546	56.107	60.653	53.576	58.122

De gewogen gemiddelde solvabiliteit komt op basis van de cijfers uit 2010 uit op ongeveer 38%, hetgeen gezond te noemen is. Sint Maarten beschikt echter niet over een dividendbeleid om in samenspraak met de commissarissen en bestuurders van deze vennootschappen tot een redelijke vergoeding voor de aandeelhouder te komen. Dit bevreemdt, gegeven dat er reeds in 2009 regelgeving is afgekondigd ten aanzien van goed openbaar bestuur (Code corporate governance) dat ondermeer vereist dat overheidsvennootschappen beschikken over een dividendbeleid, hetgeen zijn oorsprong vindt in de Rijkswet (artikel 28). Het Cft zal bij Sint Maarten blijven aandringen op de naleving van de Code in het algemeen en het opstellen van dividendbeleid in het bijzonder.

2.2.2 Vermogenspositie en liquiditeit

De vermogens- en liquiditeitspositie van Sint Maarten zijn in het kader van een deugdelijk financieel beheer van belang. Met het aantreden van de voormalige minister van Financiën is een begin gemaakt met het inlopen van betalingsachterstanden aan met name de Sociale en Ziektekosten Verzekeringen (SZV) alsmede het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (APS). Tegelijkertijd heeft Sint Maarten sinds 2010 verzuimd om ten behoeve van noodzakelijke kapitaalinvesteringen leningen aan te gaan. De investeringen zijn gefinancierd vanuit de vrije middelen. Tenslotte heeft Sint Maarten meerdere malen een beroep gedaan op Nederland aangezien zij van mening is recht te hebben op sanering van betalingsachterstanden van voor 2005. Hiervan heeft Nederland aangegeven dat dit loket gesloten is. Voorgaande zaken hebben alle een zwaar beslag gelegd op de beschikbare liquiditeit als gevolg waarvan Sint Maarten reeds meerdere malen haar termijndeposito's heeft moeten openbreken om aan lopende verplichtingen te kunnen voldoen.
In onderstaande tabel is een opsomming opgenomen van het verloop van de liquiditeit.

Tabel: Verloop liquiditeit Sint Maarten (in duizenden ANG)

ANG duizend	1/1/'10-9/10/'10	10/10/'10-31/12/'10	1/1/'11 - 31/12/'11	1/1/'12 - 31/12/'12	1/1/'13 - 30/03/'13
Stand begin periode	62.534	74.185	79.875	82.254	47.000
Stand eind periode	74.185	79.875	82.254	47.000	53.000
Mutatie	11.651	5.690	2.379	35.254-	6.000

De liquiditeit van Sint Maarten vertoont over de jaren 2010 en 2011 weliswaar een stijging, maar hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat in deze periode enerzijds aanzienlijke betalingsachterstanden zijn opgebouwd bij onder andere het APS door het niet afdragen van ingehouden premies en anderzijds door een ontvangen voorschot uit de boedelscheiding van ANG 15 miljoen. De trendbreuk in 2012 vindt zijn weerslag in het niet langer opbouwen van betalingsachterstanden en het inlopen van opgebouwde betalingsachterstanden. Waar de gewone dienst over het eerste kwartaal van 2013 een positief saldo laat zien van ANG 28 miljoen is de liquiditeit slechts toegenomen met ANG 6 miljoen. Ook dit is een direct gevolg van het inlopen van betalingsachterstanden en het uit eigen middelen financieren van kapitaalinvesteringen. Het Cft heeft vernomen dat Sint Maarten zowel bij APS als SZV in de pas loopt met de betalingen (conform de afgesproken betalingsregelingen). Sint Maarten voorziet dat zij met de noodzakelijke investeringen en de mogelijke naheffing van APS uit de bestandsvergelijking in de

liquiditeitsproblemen kan geraken en zal daartoe alsnog een leningsverzoek indienen ten aanzien van de kapitaalinvesteringen in de periode 2010-2012 van ongeveer ANG 37 miljoen.

2.2.3 Capaciteit en startpositie

Een terugkerend thema dat het Cft ook al eerder in zijn halfjaarlijkse rapportage heeft gemeld, is de capaciteitsproblematiek. Waar in de voorgaande halfjaarrapportage uitgebreid is stil gestaan bij de startpositie in financiële zin, beroept Sint Maarten zich ook regelmatig op de slechte startpositie in institutionele zin. Historisch gezien is dit te verklaren aangezien een groot deel van het landsapparaat van de voormalige Nederlandse Antillen was gevestigd op Curaçao. Daar komt bij dat afspraken die tijdens het staatkundige hervormingsproces zijn gemaakt tussen Sint Maarten en Curaçao enerzijds en Sint Maarten en Nederland anderzijds niet of niet volledig het beoogde effect hebben gehad. Mede door deze twee oorzaken, maar ook zeker door onvoldoende aandacht van de regering van Sint Maarten, zijn bijna drie jaar nadat Sint Maarten een land is geworden binnen het Koninkrijk diverse overheidsonderdelen in kwantitatieve en/of kwalitatieve zin onderbemand. Het Cft ervaart dit als een hardnekkige belemmering in het door Sint Maarten voldoen aan de financiële normen van de Rijkswet waarbij Sint Maarten in een vicieuze cirkel dreigt te geraken. Ondanks diverse pogingen van het Cft om de benodigde versterking van de capaciteit op de agenda, maar veel belangrijker, in financiële zin vertaald te krijgen naar de begroting, worden dergelijke beleidsvoornemens als eerste geschrapt in het begrotingsvoorbereidingproces, teneinde de begroting in evenwicht te krijgen.
De vicieuze cirkel die dan ontstaat, maakt een fundamentele en integrale heroverweging van beleid noodzakelijk. Daar komt bij dat de arbeidsmarkt van Sint Maarten ook zijn beperkingen kent, hetgeen vereist dat Sint Maarten ten aanzien van de institutionele versterking ook over de landsgrenzen heen moet kijken en de samenwerking met andere partners binnen het Koninkrijk dient te omarmen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat ook in het afgelopen half jaar zowel op Curaçao als Sint Maarten de nodige politieke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die hun weerslag hadden op het begrotingsproces en het toezicht zoals uitgeoefend door het Cft.

De verbeterde informatievoorziening waarover het Cft in zijn vorige halfjaarrapportage sprak, heeft zich doorgezet in de eerste helft van 2013. Met name voor Curaçao geldt dat er meer en meer adequate informatie beschikbaar komt over de stand van zaken van de begrotingsuitvoering. Echter, deze positieve ontwikkeling heeft zich niet doorvertaald naar tijdige opstelling van begrotingsstukken en tijdige verantwoording over de overheidsfinanciën. Voor beide landen geldt dat zij 2013 zijn begonnen zonder vastgestelde begroting en voor Sint Maarten geldt zelfs dat op de dag van vandaag er geen vastgestelde begroting 2013 is. Daarnaast zijn ook de jaarrekeningen 2011 en de begrotingswijzigingen in 2012 nog altijd niet vastgesteld, waarmee nogmaals duidelijk wordt dat het financieel beheer in beide landen veel verbetering behoeft. Dit blijkt ook uit de inventarisatie van de staat van het financieel beheer die het Cft in gezamenlijkheid met de beide landen heeft gedaan in de afgelopen tijd. Niet alleen is een gedegen uitvoering van beleid lastig zonder vastgestelde jaarrekeningen en begrotingen, ook het budgetrecht van de Staten komt hierdoor in het geding. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de vertragingen sinds 10-10-'10 bij de vaststelling van begrotingen en jaarrekeningen.

De meerjarige begrotingen laten zien dat beide landen grote moeite hebben om een sluitend beeld rond te krijgen. Het feit dat de afgelopen jaren tekorten zijn opgetreden en dat deze gecompenseerd dienen te worden, maakt deze opgave des te uitdagender. Dit maakt ook dat de mogelijkheden tot het aangaan van leningen voor overheidsinvesteringen worden beperkt. Op Curaçao heeft de regering in het afgelopen jaar de noodzakelijke stappen gezet tot structurele begrotingsversterking door verschillende pijnlijke maatregelen door te voeren. Of dit voldoende zal zijn, zal de komende tijd duidelijk maken. Voor Sint Maarten geldt dat aan de inkomstenkant

maatregelen getroffen moeten worden om het meerjarige uitgavenniveau te kunnen verhogen naar het door de regering gewenste niveau.

Bijlage: vertragingen begrotingsstukken en jaarrekeningen sinds 10-10-'10

Curaçao

Product	(Wettelijke) termijn	Stand van zaken	Vertraging
1e BW 2011	15 mei 2011	Nog niet vastgesteld door Gouverneur. Loopt mee in traject jaarrekening 2011 (slotwet).	Minimaal 26 maanden
2e BW 2011	15 augustus 2011	Nog niet vastgesteld door Gouverneur. Loopt mee in traject jaarrekening 2011 (slotwet).	Minimaal 23 maanden
3e BW 2011	15 november 2011	Niet behandeld door de Staten.	Minimaal 18 maanden
Jaarrekening eilandgebied tot 10-10-2010	31 december 2011	Opgesteld, maar nog niet gecontroleerd door interne accountant (SOAB).	Minimaal 18 maanden
Jaarrekening land tot 10-10-2010	31 december 2011	Opgesteld, gecontroleerd door interne accountant en rekenkamer. Nog niet verzonden aan Staten.	Minimaal 18 maanden
Jaarrekening 2011	31 december 2011	Tijdig opgesteld maar nog niet gecontroleerd door interne accountant (SOAB).	Minimaal 10 maanden
Begroting 2012	1 januari 2012	Behandeld en goedgekeurd door Staten eind 2011. Vastgesteld februari 2012.	2 maanden
1e BW 2012	15 mei 2012	Niet behandeld door de Staten.	Minimaal 14 maanden
NvW op 1e BW 2012	15 mei 2012	Niet behandeld door Staten.	Minimaal 14 maanden
2e BW 2012	15 augustus 2012	Uiteindelijk niet verzonden naar Staten.	
Herziene 2e BW 2012	15 november 2012	Niet behandeld door Staten.	Minimaal 8 maanden
Begroting 2013	1 januari 2013	Behandeld en goedgekeurd in februari. Vastgesteld door Gouverneur.	2 maanden
1e BW 2013	15 mei 2013	Niet behandeld door Staten.	1 maand

Sint Maarten

Product	(Wettelijke) termijn	Stand van Zaken	Vertraging
Jaarrekening eilandgebied Sint Maarten 2010	31 december 2011	Verzonden naar de Staten maar niet behandeld.	Minimaal 18 maanden
Begroting 2012	1 januari 2012	Behandeld in Staten in maart en in april vastgesteld door Gouverneur.	4 maanden
Jaarrekening verlengd boekjaar 10-10-2010 - 31-12-2011	31 december 2012	Bij Raad van Ministers ter goedkeuring.	Minimaal 7 maanden
1e BW 2012	15 mei 2012	In maart 2013 verzonden. naar de Staten, tot op heden niet behandeld.	Minimaal 14 maanden
Begroting 2013	1 januari 2013	Nog niet vastgesteld, Raad van Ministers neemt aanvullende besluiten.	Minimaal 7 maanden